



DEBATES

A AGRICULTURA E O CENÁRIO DA ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA¹

MAURO MÁRCIO OLIVEIRA²

A Agricultura e o Decreto-Lei 2.284³

A política de estabilização, delineada já no I PND, começou a ser introduzida em dezembro de 1985, através do “pacote fiscal”, aprovado, ao apagar das luzes, pelo Congresso Nacional, visando garantir o fortalecimento do fluxo financeiro do Governo, pelo aumento de arrecadação de impostos. A unificação dos orçamentos do Governo federal; o controle dos gastos das estatais; o encerramento da conta-movimento do Banco do Brasil; e a criação da Secretaria do Tesouro pretendem atuar pelo lado das despesas públicas. A transferência da aferição do índice de preços do IGP/FGV para o IPCA/IBGE é o terceiro componente importante desta política. Por fim, os Decretos-Leis 2.283 e 2.284, de fev. e mar. p.p., coroam este conjunto de medidas que toma a denominação de Política de Estabilização.

O Decreto-Lei 2.284, apesar do caráter abrangente e geral atingindo todos os produtos, setores e segmentos da economia, refletiu uma preocupação fundamental, pelo menos nestes primeiros momentos, com o complexo urbano-industrial brasileiro, que congrega a maior parte da produção e da população nacionais. Não é por simples coincidência que, nos primeiros momentos, a atenção quase absoluta da po-

¹ Parte das idéias aqui veiculadas na 1ª parte deste trabalho deve ser creditada a Alceu San-ches, Paulo Menicucci Castanheira, Paulo Luiz Valério Borges e Ricardo Pinto Ribeiro, técnicos da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER).

² Eng. -Agr., MS em Economia, Extensionista da EMBRATER.

³ Baseado em Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (1986).

pulação e das explicações das autoridades governamentais se voltou para o controle de preços nos supermercados. Naquele momento, os supermercados se tornaram o centro das atenções. Elementos importantes para que isso tenha acontecido se ligam ao fato de os supermercados constituírem um **setor oligopolizado** do varejo e por representarem, de forma legítima, a “marca registrada” do urbano e do moderno.

Administrativamente (não do ponto de vista de força econômica), é mais fácil para o Governo lidar com grupos oligopolizados porque, com poucos contatos e poucos arranjos, pode-se obter resultados bastante abrangentes. Assim, com poucos entendimentos e poucos pontos de fiscalização em setores como os da produção de cimento, de automóveis, de medicamentos, da siderurgia; dos supermercados; e do sistema financeiro, pode-se proporcionar efeitos que venham rapidamente irrigar os inúmeros canais da economia. Daí porque a preocupação subjacente do comportamento das autoridades esteja assim voltada para o tal complexo urbano-industrial.

A definição do seguro-desemprego, ao formular requisitos para a percepção de benefícios, mostra bem a marca do urbano na formulação do decreto. O instrumento está exclusivamente voltado para os trabalhadores que contribuem para a Previdência Social, o que não é o caso dos trabalhadores rurais.

Não é por isso que a perspectiva deixa de ser otimista para a agricultura, re-pousando em algumas evidências possíveis de serem conseguidas num cenário de estabilização. Em primeiro lugar, obtém-se maior grau de transparência para o agricultor comparar custos e receitas e para projetar, com mais segurança, seus compromissos para o futuro. Ademais, há possibilidade concreta de ampliação da disponibilidade de recursos para aplicação na agricultura, seja por transferência de recursos da área especulativa para a área produtiva; seja pela possibilidade de recursos líquidos produzidos por uma economia de crescimento dirigirem-se para as atividades rurais, seja, finalmente, pela ampliação da base monetária sem ônus inflacionário (através do aumento dos depósitos à vista), a partir dos quais hoje se define o montante de recursos para crédito rural.

No caso da agricultura, entretanto, deve-se chamar a atenção para o caráter estacional dos preços agrícolas e para o caráter não oligopolístico da produção rural. O congelamento de preços imposto pelo Decreto-Lei 2.284 pressupõe, como se poderá depreender, o funcionamento de uma política agrícola que, na verdade, o País não dispõe. Diante disso, não se trata de aceitar a impossibilidade de congelar o preço dos produtos agrícolas, mas sim de assumir, no curto prazo, graus de flexibi-

lidade do congelamento previsto pelo Programa de Estabilização no caso de produtos agrícolas e, no médio e longo prazos, construir um sistema no qual a estabilidade de preços no varejo conviva com a estacionalidade da produção, na fazenda.

A tese da flexibilidade encontra amparo nas disposições do § 2.º do Art. 35, do Decreto-Lei 2.284 e deve ser combinada com o efetivo funcionamento de uma Política de Estoques Reguladores e de uma Política de Produtividade, de tal forma que permita quedas reais de preços sem repercussões negativas para a estrutura de preços.

Para compatibilizar a estabilidade de preços no varejo com a estacionalidade da produção, sugere-se:

a) Durante a fase de implantação e consolidação do programa de estabilização

Que a um determinado momento, varejo, atacado e produção recebam tratamento diferenciado, ou seja, que o congelamento dos preços agrícolas ao consumidor seja mantido pelo período necessário à estabilização permanente da economia como um todo e que o congelamento dos preços agrícolas possa sofrer uma adaptação, de tal forma que os preços ao produtor venham a ser liberados (“vigiados”) antes do início da próxima safra, a de 86/87. Para os insumos agropecuários, os preços também deverão ser congelados, a exemplo do que ocorre no varejo.

b) Durante a fase de operação normal do programa de estabilização

Que a flexibilidade do tratamento aos preços agrícolas em torno de uma “faixa de não-intervenção” possa atingir igualmente os níveis de varejo, atacado e produção. Dentre todos os produtos agrícolas, os hortícolas devem ser encarados de uma forma específica, seja quanto à própria política de estabilização, seja quanto ao seu impacto no índice de preços. Ressalta-se que este tipo de produto acumula à estacionalidade, dentro do ano, as variações de “muito curto prazo” dentro de um mês, uma semana ou um dia. Este fato indica que os preços dos hortícolas como tal não podem ser congelados indistintamente. Com isso, fica garantida a manutenção dos mecanismos básicos de mercado de produtos agrícolas. A edição de tabelas de preços mensais, trimestrais ou de qualquer outra periodicidade, solução já aventada pela imprensa e estudada pelas Centrais de Abastecimento (CEASAS), é algo que reconhece este problema, mas padece de problemas técnicos para implantação e monitoração.

Assumindo o pressuposto do auto-abastecimento nacional, é indispensável, no

médio e longo prazos, o fortalecimento da estrutura produtiva através de maciços investimentos ao nível de propriedade, com o objetivo de dotá-la com equipamentos e instalações para a agricultura irrigada, para a produção de leite e carne fora dos períodos estritos da safra etc. Na etapa seguinte da produção, o País deve contar com estruturas físicas de processamento e armazenamento de forma que: 1) ofereça segurança para criar oferta abundante; 2) transforme a produção *in natura* em produtos menos perecíveis (via congelamento, via desidratação etc); e 3) possa transportar esta produção no tempo, a fim de **reduzir o caráter estacional dos preços agrícolas** ao nível de consumidor final. A dificuldade maior é que este tipo de política é muito dispendiosa e só é praticada, com eficiência, no capitalismo e países desenvolvidos. Não só as instalações físicas são caras, mas o próprio processamento e armazenamento implicam um custo financeiro muito alto. Neste momento, o Brasil não tem condições de praticar a estabilização de preços agrícolas em toda sua plenitude sem causar perturbações no setor. Os estoques estratégicos, os estoques reguladores são um bom começo, devem ser introduzidos, vão colaborar em muitos casos, mas não são suficientes para viabilizar, em termos estritos, a intenção maior do Decreto-Lei 2.284.

A POLÍTICA AGRÍCOLA NO CENÁRIO DA ESTABILIZAÇÃO

Introdução

O êxito que o Plano de Estabilização alcançou no período imediato à sua decretação, conferido pelo apoio popular às medidas de congelamento dos preços, levou a que se imaginasse introduzido no País um “novo modelo econômico”. Com o passar dos dias e com uma nunca vista avalanche de avaliações da ação governamental pela imprensa brasileira, foi sendo cristalizada a idéia de que o choque heterodoxo, embutido no Plano de Estabilização, teve uma ação essencial de, drasticamente, extinguir a generalizada indexação da economia. Na perspectiva da tese de inflação inercial, este tratamento é realmente eficaz. Assim, poder-se-ia considerar que o Decreto-Lei 2.284 fez uma histórica operação de “limpeza de terreno no cipoal da inflação”. Com isso, criou as condições para um reordenamento geral de todo o aparato produtivo do País, sem, entretanto, avançar nos rumos de um “novo modelo”, a não ser na definição de uma política salarial, consagrando a indexação parcial, através da escala móvel. Assim, o Decreto-Lei 2.284 não define uma nova política habitacional, uma nova política para as dívidas interna e externa, muito menos uma nova política agrícola.

Uma vez introduzida no cenário da estabilização, a agricultura, como setor da economia, como fração da sociedade, precisa passar a discutir e definir uma política agrícola consentânea com as aspirações mais legítimas do povo brasileiro e com as necessidades e características do fortalecimento do setor produtivo rural.

Neste sentido, interessa, em primeira instância, definir a posição na qual a agricultura se encontra para, a partir de então, avançar com propostas conseqüentes. O panorama global é o da estagnação da produção sobre uma base fundiária concentrada. Em termos das relações de trocas (ou preços relativos) que, em princípio, o congelamento tende a manter, a agricultura no seu conjunto, a partir de 1979, piora suas relações de troca com a indústria. Lembra-se que o período de 79/84 é relativo ao Governo Figueiredo, e nele foi praticada a chamada "prioridade agrícola". Em geral, as relações de troca do subsetor LAVOURAS são piores do que as de ANIMAIS. O melhor desempenho relativo deste último é influenciado decisivamente pelo boi gordo, com o qual chega a contrabalançar movimentos contrários aos demais componentes do subsetor ANIMAIS.

Quando a base de comparação do desempenho das relações de troca da agricultura muda do atacado para o varejo, o meio rural "recupera-se". Isso é especialmente válido para a segunda metade do Governo Figueiredo. Tem-se aí uma indicação de que o atacado funcionou como fonte emissora de estímulo inflacionário. Este desempenho, não aceitável do ponto de vista social da intermediação, sugere, de certa maneira, uma forma olipolística de atuação e uma ação especulativa com estoques na entressafra. Apesar de o Decreto-Lei 2.284 ter desincentivado operações especulativas, a manipulação de estoques corre o risco de ser praticada sob um mercado de baixas taxas reais de juros. Nestes casos, a ação governamental é decisiva. De qualquer maneira, padecerá da falta de agilidade gerencial para intervenção no mercado de produtos agrícolas.

Ao nível de produto, a situação poderia ser resumida:

- a mandioca e o leite são os produtos mais prejudicados quanto ao poder de troca;
- o boi gordo, no outro extremo, é o produto que melhor desempenho apresentou;
- dos produtos de mercado interno, o feijão se caracteriza por extrema instabilidade do poder de troca;⁴

⁴ A parte do texto que trata das "relações de troca" está em Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (1986a).

Problemas de Ajustamento para o Setor

Excluídos os agricultores que tiveram frustração da safra de 85/86, os demais esperavam receber bons preços por seus produtos, especialmente os de mercado interno, exatamente por conta de a safra ter sido considerada "curta". O Decreto-Lei 2.284, editado exatamente na época de tratos culturais terminais das culturas tardias ou da colheita de muitas outras lavouras da safra de verão, da região Centro-Sul – de longe a mais importante em termos quantitativos – ocasião em que não resta outra alternativa para o agricultor do que a de vender sua produção, tomaria o setor numa situação particularmente favorável quanto a preços. Era esta a expectativa, excetuados os produtos como o leite, com preços atrasados, e o arroz e o milho, com importações já acertadas pelo Governo federal. Entretanto, como não poderia deixar de ser, o Plano de Estabilização provocou recuo nas aplicações financeiras dos investidores, dos atacadistas e dos especuladores dada a incerteza do nível em que a taxa de juros iria se estabilizar, e, em consequência, o mercado comprador de produtos agrícolas retraiu-se consideravelmente. Ao lado disso, o congelamento imposto ao nível do varejo, através das tabelas da Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), inviabilizou a aquisição de alguns produtos como o arroz gaúcho, pelos atacadistas, e também afetou o comércio inter-regional. A consequência foi a de, pouco a pouco, admitir-se que o Governo federal, mais uma vez, iria participar como o principal comprador de safras, pagando por elas o preço mínimo. Assim, a vantagem inicialmente visualizada esfumou-se diante do comportamento dos intermediários.

Tabelamento por marcas

No caso de carnes, o problema mais debatido tem sido o de que as tabelas da SUNAB somente fixaram preços para algumas marcas de produtos. Com isso, todas as outras marcas deixaram de ter livre sua comercialização por política dos supermercados, temerosos de comercializarem produtos não especificados nas tabelas e sofrerem ações punitivas. Na medida em que o produto deixa de chegar às prateleiras do varejista, os industriais passam a não adquirir os animais dos criadores e o mercado torna-se desativado.

Soluções informais de mercado

No caso do boi (e é provável que o mesmo esteja acontecendo para suínos e frangos, em municípios onde a fiscalização não seja ativa), o expediente encontrado

é o de abater os animais em abatedouros clandestinos, que oferecem possibilidade de lucratividade diferencial superior em 20%, por sonegação de impostos. Este já é um problema antigo, anterior ao Plano de Estabilização, mas que, com a continuidade do congelamento, tende a aumentar de intensidade. A dimensão deste fenômeno pode ser dada pelos seguintes números: para uma natalidade de 2,3 milhões de cabeças anuais e um abate oficial de 1,2 milhões de cabeças, são comercializados 2 milhões de peças de couros no mesmo período. O Plano Austral, na Argentina, também levou à criação de mecanismos informais para o atendimento ao mercado. Em agosto de 1985, 40% da carne consumida na grande Buenos Aires proveio de compras diretas em estâncias (mercado paralelo).

O congelamento do preço do arroz gaúcho, inviabilizando o pagamento do preço mínimo ao produtor, tem provocado algumas tentativas de resolver o problema sem alterar as tabelas da SUNAB. A tentativa mais recente ficou por conta das indústrias de beneficiamento do produto ao levá-lo diretamente às bolsas de mercadoria, dispensando a ação dos intermediários, para reduzir custos. Antes disso, parte da safra tem chegado ao seu destino final porque os produtores estão vendendo parcialmente sua produção, abaixo do preço mínimo, para saldar compromissos financeiros.

No caso dos hortigranjeiros, o congelamento no varejo tem provocado uma reorientação do fluxo da produção, especialmente entre os mercados de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba, na medida em que os atacadistas destinam o produto para aquele mercado em que o preço foi congelado em nível mais alto. Afora isso, as especificações de classificação e padronização não têm sido respeitadas, especialmente quando os preços não são remunerados.

Congelamento como tabelamento

Uma questão conceitual que tem efeitos práticos muito sérios é a definição de congelamento. No Brasil, o congelamento foi equiparado a tabelamento (cf. Decreto-Lei 2.284, § 2.^o 2 do Art. 35), o que introduz uma rigidez excessiva na estrutura de preços, dificultando as acomodações que devem ocorrer através da negociação entre as partes. Desde o início, dever-se-ia estabelecer os preços praticados como máximos, na medida em que se deseja impedir o seu crescimento. Os preços máximos estabelecem tetos, facultando sua variação para baixo. Os preços congelados dão uma idéia de rigidez bem maior, apesar de se admitir que funcionam como um máximo. Já os tabelados (caso do leite) são invariáveis e, neste sentido, dificultam ainda mais acomodações para o setor produtivo correspondente.

Desabastecimento e mercado paralelo

As deformações que o enrijecimento dos preços levam ao mercado são de dois tipos: manutenção da estrutura oficial de preços e desabastecimento ou garantia do abastecimento com sobrepreços. Na Argentina⁵, estava ocorrendo este segundo caso com a carne, tanto assim que seu preço foi liberado. A liberação ratificou uma situação pré-existente. Com a liberação, em tese, deixariam de fazer sentido os sobrepreços, já que não mais existiriam os preços máximos. Mas como a liberação foi parcial (reajuste de 7% para os preços do gado abatido — “res en gancho” — e 15% nos cortes dianteiros — “cortes caros” — diante do sobrepreço até então vigorante, da ordem de 20%), a comercialização complicou-se e resultou na manutenção do sobrepreço, inviabilizando a venda dos “cortes populares” pelos açougues, nos máximos autorizados. Para o produtor, o preço foi majorado em 4%⁶. No caso da carne de suínos, os intermediários se aproveitaram da estrutura paralela de preços, já que sua margem subia de 3%, no mercado oficial, para 10%, no paralelo.

Ainda no caso da Argentina, a formação de mercados paralelos não avançou mais além por causa da forte resistência dos consumidores em pagarem preços superiores aos estabelecidos como máximos em nível varejista. As operações com preços superiores aos legais não chegaram a estender-se significativamente ao nível do varejo, sendo que, em geral, foram absorvidos pelos níveis intermediários de comercialização.

Finalmente, o funcionamento de mercados paralelos não é bem visto porque pode desestruturar os intermediários que se organizaram para trabalhar no mercado. A esperança é a de que haja uma auto-regulação do mercado ante o esperado incremento da oferta correspondente à safra.

Flexibilidade para os preços fixados

O estabelecimento de preços máximos não implica em congelamento irreversível para todos os preços. A Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) da Argentina, negociava com a Secretaria de Hacienda acréscimos para o leite e a carne: 25% para o preço da gordura do leite; no caso da carne, o tratamento era al-

⁵ Os comentários sobre a Argentina encontram-se em Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (s.d.).

⁶ Mercado . . . (1986) e Medina (1986).

ternativo: fixar novos preços máximos para anular sobrepreços ou liberar o preço da carne do gado e fixar margens de comercialização⁷.

Pelo menos no mercado de carne bovina, a Secretaria de Comércio Interior estabeleceu uma relativização para a modificação dos preços máximos, admitindo que variações da ordem de 3% poderiam “disparar” alterações na definição dos preços máximos⁸.

A flexibilidade dos preços máximos também foi aplicada ao leite, sob a forma de aumentos diferenciados: maior para o produtor, menor para o consumidor e um acerto (não especificado) com a indústria.

Outros tópicos importantes

A dispersão geográfica, a dificuldade de acesso aos pontos terminais de venda e a baixa interiorização da estrutura governamental de fiscalização colocam obstáculos adicionais para a efetiva prática do congelamento no que se refere à agricultura. Há dificuldade em produzir tabelas de produtos mais importantes (de abastecimento e de produção) consumidos pelos agricultores, tanto assim que, 60 dias após a edição do Decreto-Lei 2.284, os insumos congelados não tinham sido divulgados oficialmente. É bem verdade que uma lista preliminar de 300 insumos, máquinas e equipamentos foi publicada pela imprensa, mas com a característica de anunciar preços fob-indústria e não preço final para o consumidor. Nestas circunstâncias, cooperativas, sindicatos e outras associações têm produzido suas próprias listas, numa tentativa de cobrir lacuna tão importante no contexto da Política de Estabilização. Neste caso, somente a mobilização popular poderá fazer valer o espírito do decreto-lei.

Todos sabem que o descongelamento terá de vir. Discute-se a melhor época de anunciá-lo e as providências que o antecederão. Para a agricultura, que, a partir de maio, prepara sua safra de inverno (trigo, centeio, cevada e triticale) e, logo depois, a safra de verão, seria adequado que o descongelamento viesse somente para os preços dos produtos agrícolas, mantendo-se congelados os preços de todos os insumos industriais. Isso porque a dificuldade operacional de congelamento dos insumos atrasa sua implantação e também porque as relações de troca da agricultura vis-à-vis à indústria estão deterioradas. Neste primeiro momento, o descongelamento de pre-

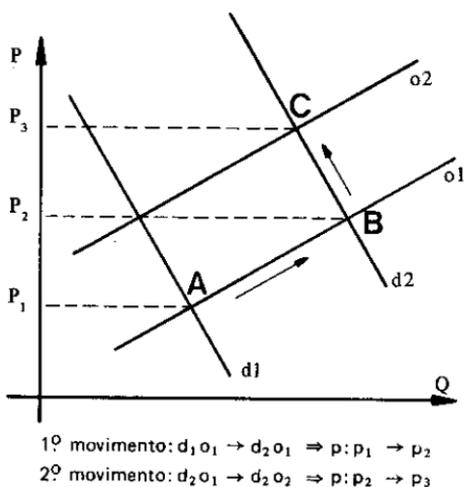
⁷ Medina (1986a).

⁸ Sector . . . (1985).

ços de produtos agrícolas poderia ser adequadamente resguardado a partir dos estoques reguladores em poder do Governo e seria um importante sinalizador para o plantio, pois na verdade os preços só seriam praticados no próximo ano de 1987.

Comparativo 85/86 – 86/87

Enquanto o resultado da safra de 84/85, conhecido no primeiro semestre de 1985, não foi muito diferente do das anteriores (a safra total de 56,8 milhões de toneladas cresceu 8,4% em relação à anterior; já a safra de cereais, excluído o trigo, caiu quase 2%), a demanda sofreu um deslocamento em função da recuperação do poder de compra dos assalariados. O segundo semestre reservou a constatação de quebra de safra do Centro-Sul, por causa da estiagem. Esta combinação de demanda superior à oferta (safra de 84/85) no primeiro semestre e perspectiva de queda da oferta (safra de 85/86) produziu, no fim de 85, elevação do preço dos produtos agrícolas, conhecida como “choque agrícola”⁹. Em termos visuais, o movimento final da elevação de preços pode ser desagregado em duas partes como a seguir se mostra:



Neste ano de 1986, controlada a inflação, os salários serão reajustados apenas parcialmente, conforme estabelece o Decreto-Lei 2.284. Ademais, este mesmo de-

⁹ O “choque agrícola” acabou sendo refreado pela queda de crescimento do poder aquisitivo da população ao longo de 1985. Na indústria paulista, a FIESP apurou um crescimento real de 19,6% para os salários, no período jun/85-jun/84, e de apenas 4,7%, entre dez/85-dez/84 (Resultados . . . 1986).

creto consagrou uma fórmula de atualização salarial que, no máximo, manteve os ganhos salariais.

A conjunção destes fatores fará com que o crescimento real dos salários dos já empregados seja bastante modesto e sem capacidade de funcionar como elemento dinâmico para a economia rural. Lembra-se, entretanto, que este componente da demanda refere-se à “economia visível”, formalmente captada pela contabilidade nacional. A este componente dever-se-iam agregar outros três. O primeiro é representado pela possibilidade de a Política de Estabilização permitir a emergência de milhares de micro e pequenas empresas até então formando a parte “invisível” da economia. O segundo se refere à desmobilização de ativos de assalariados e pequenos poupadores em favor do consumo imediato de bens de consumo. Por fim, o crescimento das exportações brasileiras de manufaturados (mercado externo em expansão) carreará substancial renda para o País que, aliada à redução de juros e “spread”, poderá transformar-se em demanda efetiva, a depender da política monetária do Governo federal. O impulso destes três componentes pode afetar a massa total de salários e, com isso, o crescimento esperado da economia como um todo.

Rumo à Contemporaneidade da Agricultura Nacional

Para que a Política de Estabilização encontre terreno favorável na agricultura, é preciso que este setor exiba uma certa contemporaneidade, latente no Decreto-Lei 2.284, ou seja, a estabilização não pode ser aplicada, com sucesso, em qualquer país ou ante qualquer condição apresentada por algum país. O países do Terceiro Mundo — o Brasil aí considerado — apresentam mercados rurais de fatores imperfeitos e concentrados (exemplo: terra e crédito) e estruturas produtivas segmentadas. Entendemos que a contemporaneidade da agricultura numa sociedade como a brasileira, em processo de democratização, passa pela revisão destes mercados pouco transparentes e pela fluidificação dos setores produtivos.

Dadas as características da agricultura brasileira de segmentação dos mercados, a formulação de uma POLÍTICA AGRÍCOLA não pode e nem deve se cingir ao ordenamento renovado de ESTÍMULOS FINANCEIROS. A despeito de o mercado de produtos agrícolas poder ser considerado como o mais próximo do concorrencial, o mercado de TERRAS e o de CAPITAL são demasiadamente IMPERFEITOS. Assim, é preciso democratizar o mercado de terras (Reforma Agrária, Colonização, Tributação Fundiária) e o mercado financeiro rural, porque o Sistema Nacional de Crédito Rural FOI, É E PODERÁ CONTINUAR SENDO INACESSÍVEL

AOS PEQUENOS AGRICULTORES. Não mais do que 25% a 30% dos agricultores têm acesso a ele. A experiência mostra que concentrar incentivos e subsídios via crédito não democratiza seus efeitos. A formidável **ALAVANCAGEM QUE O CRÉDITO PODE PROPORCIONAR À PRODUÇÃO** somente será efetiva se a própria sociedade rural criar, gerenciar e alocar suas próprias poupanças em investimentos produtivos. A reforma bancária, que se anuncia, deve abrir espaços seja através de pequenos bancos localizados, seja através do revigoreamento das cooperativas de crédito, seja através de um “novo modelo” que envolva uma associação de bancos regionais e cooperativas.

O estímulo à produção encontrará o setor produtivo rural segmentado em **ALIMENTARES – EXPORTÁVEIS – ENERGÉTICOS**. O exercício do aumento de um tem-se dado em prejuízo de outro (vide **ENERGÉTICOS x ALIMENTARES, EXPORTÁVEIS x ALIMENTARES**). Parece existir uma **INTERCOMUNICABILIDADE** entre estes setores, pelo mercado de trabalho. Em épocas de crescimento econômico, os pequenos agricultores (misto de assalariados temporários e empreendedores individuais) ocupam-se mais em vender sua força de trabalho aos produtores de “culturas comerciais” do que em produzir alimentos básicos, por conta própria. A recessão leva ao recuo das “culturas comerciais” e a um crescimento da disponibilidade do pequeno agricultor para a produção de alimentos que pode não se verificar caso as condições não lhe forem satisfatórias. Isso porque o seu posicionamento no tecido social é de tal ordem que ele reduz suas próprias demandas a partir da redução do uso de força de trabalho própria e familiar. A “lógica” quase-chaynoviana do pequeno agricultor deve ser levada em conta.

Este e outros mecanismos levam o País a apresentar uma **PRODUÇÃO DEFICITÁRIA** (em contraposição a países de **PRODUÇÃO AGRÍCOLA EXCEDENTÁRIA**, onde, inclusive, já circula a **NÃO-MERCADORIA AGRÍCOLA**). Isso levaria ao delineamento de uma política agrícola apropriada para esta situação.

Os fenômenos mais preocupantes da agricultura brasileira são a **ESTAGNAÇÃO DA PRODUÇÃO** e a **INSTABILIDADE DA RENDA**, devidas às **RESTRIÇÕES DE DEMANDA** (subconsumo), às **INCERTEZAS** (de mercado: intervenções estatais extemporâneas, tabelamentos, desovas de produtos AGFados etc.) e aos **RISCOS** (fenômenos da natureza).

Para os problemas da **ESTAGNAÇÃO** da produção e da **INSTABILIDADE** da renda, a Política de Estabilização na agricultura demandaria a ação em três áreas:

- a) **Relativa à demanda interna** – A demanda interna não poderá vir somente do mercado concebido de forma clássica. A esta tem-se de agregar a ação do Governo; no curto prazo, uma vigorosa opção pelo social pode desempenhar um papel suficiente; no longo prazo, investimentos pesados nas cidades, política tributária e outros. No curto prazo, a ação do Governo deve evitar **NOVAS INSTABILIDADES** à produção. São produtores de efeitos:

Longo prazo

- . investimentos em setores intensivos de mão-de-obra urbana
- . impostos progressivos/taxação do capital/+ ITR, - ICM.
- . seguro-desemprego

Curto prazo

- . subsídio ao consumo de alimentos
- . doação de alimentos
- . compra direta da produção para distribuição

- b) **Relativa à intermediação** – Investimentos públicos e privados em infra-estrutura para:

- . estocar a produção
- . transformar a produção (conservação de seu valor de uso)
- . transportar, no tempo, a produção
- . reduzir as incertezas de mercado

- c) **Relativa à produção** – Investimentos privados produtivos para:

- . “excedentarizar” a produção (tornar excedente)
- . “desestacionalizar” a oferta (torná-la independente de estação)
- . reduzir os riscos inerentes à atividade

A menção a estes pontos específicos para a contemporaneidade da agricultura (terra, crédito) não exclui o aprofundamento à democratização do saber e da informação, através de um sistema educacional eficiente e renovador.

Garantida a democratização da terra e do saber, a sintonia do crédito deverá se dar fundamentalmente pela modalidade do investimento; investimento voltado para a produção, transformação e conservação da produção, com a característica de apresentar externalidades positivas para o emprego e a renda. A crescente oferta de maiores e melhores disponibilidades para processar a produção a juzante concorrerá

para atingir objetivos compatíveis com o anseio popular de desenvolvimento. A possibilidade de indexar operações superiores a um ano (leia-se investimento) às variações da OTN (Decreto-Lei 2.284, Art. 35) vai contra a idéia de que o investimento é uma aplicação nobre do crédito rural.

Acessório fundamental que marca a opção política de situar a agricultura no contexto das transformações pelas quais deverá passar o País é o tratamento à questão tributária das atividades rurais. Independente de maiores aprofundamentos para situar, com propriedade, os aspectos regionais e das classes sociais envolvidas na produção e no consumo, o Imposto Territorial Rural (ITR), e o Imposto de Renda (IR) devem incidir sobre a terra e sobre a renda tal como se espera que incidam, cumprindo uma função social. Já a incidência do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICM), como hoje se dá é uma aberração tributária, e como tal deve ser reformulada.

Removidos impedimentos estruturais e de caráter acessório, livra-se o caminho para o progresso técnico transmitir a produtividade que é possível de se obter em uma determinada constelação de fatores disponíveis. Nesta hora, a política tecnológica dará resposta extremamente significativa. Para tanto, terá efeito potencializador um sistema de incentivos que premie a produtividade e, até mesmo, os investimentos realizados, especialmente para a pequena produção familiar.

A proposta de instituição de uma "faixa de não-intervenção", já apresentada na parte inicial deste trabalho, deve evoluir da fase de implantação do Decreto-Lei 2.284, ocasião em que os preços estão congelados, para ser prática rotineira de uma Nova Política Agrícola. Neste sentido, com a mesma orientação metodológica, trata-se de definir em torno de "preços de referência" para cada produto, faixas nas quais o próprio mercado se encarregaria de liquidar estoques e ajustar preços. Variações superiores e inferiores a um determinado teto e piso, respectivamente, acionariam as vendas e compras, por parte do Governo federal, de forma a reequilibrar as operações do mercado. Ressalta-se que esta proposta parte da constatação de que a produção primária é estacional e que, em decorrência, seus preços flutuam ao longo do ano, mas que, na média, seriam observados valores aceitáveis para gastos dos consumidores, com produtos oriundos da agricultura.

O subsídio conferido à agricultura deve ser de natureza produtiva. O subsídio não deve ser utilizado para a política social de resgaste dos anos de autoritarismo.

A capacidade da agricultura em multiplicar efeitos para trás e para frente é

limitada. Por isso, a revisão do modelo da industrialização brasileira é parte integrante da solução do “problema agrícola”. Plantas industriais geradas pelo setor de bens de capital têm produzido no campo grandes plantações e monoculturas. A desconcentração do crescimento da indústria de bens de consumo assalariado e bens de consumo intermediário para a agricultura é também recomendada.

Na área institucional, sugere-se o **FUNDAMENTALISMO AGRÁRIO** como base de trabalho para o Ministério da Agricultura. Durante a fase do autoritarismo, o “modelo de modernização agrícola” tomou-se expoliador, concentrador de rendas e ativos, nefasto ao País. No Ministério da Agricultura, nos interstícios deste “modelo” surgiu, cresceu e tomou vulto uma linha de ação social, cuja bandeira fundamental era a prioridade ao pequeno agricultor, o que acabou não frutificando politicamente. Instalada a Nova República e garantida a opção social, o Ministério da Agricultura deveria rever suas ações de forma, a **CRIAR UMA BASE OPERATIVA DE CARÁTER TÉCNICO-AGRONÔMICO QUE DÊ RESPALDO A POLÍTICAS AGRÍCOLAS RENOVADORAS.**

Inúmeras ações de base não podem ser introduzidas pelo corte social, setorial ou do produto:

- O combate à erosão dos solos deve tomar como unidade de enfoque os tipos de solos em que ela ocorre, o que em geral implica vários produtos, vários tipos de agricultores e vários municípios limítrofes.
- O manejo da água utilizada na agricultura (consumo humano, consumo animal, irrigação) deve tomar como unidade de enfoque a correspondente bacia hidrográfica (seja ela microbacia, minibacia ou outra subdivisão) e não a solução do “problema água” por unidade de produção.
- As grandes pragas e doenças rapidamente avançam, e todos devem ser envolvidos. Quem “sugere” a estratégia é o próprio fenômeno e não o grupo social envolvido (exemplos: ferrugem do cafeeiro e peste suína, de anos atrás; bicudo do algodoeiro e praga do gafanhoto, atuais).
- As geadas, secas, enchentes, granizos e outros fenômenos climáticos não “aceitam” tratamento parcializado.

Para problemas desta ordem (que muitas vezes são graves e tendem a tomar dimensões maiores na medida em que se intensifica a produção e a correspondente ação preventiva ou corretiva não é implementada), o Governo federal ainda não conta com uma base institucional adequada. Falta **CONTEMPORANEIDADE INSTITUCIONAL** para um Brasil Eficiente, Produtivo, Excedentário, Moderno. Por

conta disso, aponta-se a opção do **FUNDAMENTALISMO AGRÁRIO** que, no cerne, propõe uma revitalização técnico-agronômica da ação de todo o setor público agrícola brasileiro, liderada pelo Ministério da Agricultura. Algumas ações concretas desta perspectiva seriam:

- **Zoneamento agrícola** das culturas e criações e a correspondente regionalização do instrumental de política para o setor.
- **Serviço meteorológico** rápido, eficiente e seguro para prevenir e orientar os agricultores.
- **Conservação do solo e água** e dos demais recursos naturais renováveis para proteger os solos e os mananciais de água para **USO SECULAR**, evitando e corrigindo erosões, recuperando, resguardando e orientando o uso de fontes de água.
- **Produção de sementes e mudas** como insumos mais importantes para o aumento da produção e melhoria da qualidade dos produtos.
- **Defesa sanitária** para disciplinar o uso de agrotóxicos, proteger culturas e criações e salvaguardar a saúde do consumidor.
- **Previsão de safras** - Serviço eficiente que associe as pesquisas localizadas aos dados de redes de satélites para oferecer resultados mais corretos.
- **Serviço de informações** para democratizar as informações de gerência e administração rural do agricultor: preços pagos e recebidos, custos de produção, receitas e margens de comercialização.
- **Serviços de classificação e padronização da produção** para estimular o investimento, o desenvolvimento tecnológico e os ganhos por diferencial de produção e qualidade.

Por fim, ainda na questão institucional, sugere-se que o BNDES deve estar para a agricultura dos anos 80 como o BNDE esteve para a indústria dos anos 50. A ação fomentista para a agricultura deve ter o BNDES no comando, especialmente para atividades empregadoras e de melhoria de eficiência. Não menos importante é a democratização do saber produtivo. O Brasil não terá uma agricultura forte e excedentária com agricultores pobres e ignorantes. Neste caso, instituições governamentais, como o Sistema de Extensão Rural, podem atuar de forma vigorosa.

REFERÊNCIAS

- EMPRESA BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, Brasília, DF.
A agricultura brasileira sob a estabilização econômica; lições da agricultura Argentina sob o Plano Austral. Brasília, s.d. n.p. Mimeografado.

- EMPRESA BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, Brasília, DF. **O programa de estabilização da economia brasileira e suas repercussões na agricultura.** Brasília, 1986. 18p. Mimeografado.
- EMPRESA BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, Brasília, DF. **Relações de troca da agricultura brasileira no período 75/84.** Brasília, 1986a. n.p. Mimeografado.
- MEDINA, R. Panorama agropecuário; anuncios que no satisfacen. **Clarín Rural**, Buenos Aires, 22 fev. 1986. p.3.
- MEDINA, R. Panorama agropecuário; entre enojos y movilizaciones. **Clarín Rural**, Buenos Aires, 15 fev. 1986a. p.3.
- MERCADO de hacienda de liniers; mayor oferta y precios en alza. **Clarín Rural**, Buenos Aires, 22 fev. 1986. p.8.
- RESULTADOS vão depender do êxito no congelamento e do nível de juros. **Análise**, 15(9):1, 1986.
- SECTOR agropecuário. **Informe Económico de Coyuntura**, Buenos Aires, sept. 1985. p.8-9.